

University of Groningen

## Gebiedsontzegging na overtreding Wet op de particuliere beveiligingsorganisaties en recherchebureaus

Vols, M.

**IMPORTANT NOTE:** You are advised to consult the publisher's version (publisher's PDF) if you wish to cite from it. Please check the document version below.

*Document Version*

Publisher's PDF, also known as Version of record

*Publication date:*

2011

[Link to publication in University of Groningen/UMCG research database](#)

*Citation for published version (APA):*

Vols, M., (2011). *Gebiedsontzegging na overtreding Wet op de particuliere beveiligingsorganisaties en recherchebureaus*, Nr. BQ3105, apr. 28, 2011.

### Copyright

Other than for strictly personal use, it is not permitted to download or to forward/distribute the text or part of it without the consent of the author(s) and/or copyright holder(s), unless the work is under an open content license (like Creative Commons).

The publication may also be distributed here under the terms of Article 25fa of the Dutch Copyright Act, indicated by the "Taverne" license. More information can be found on the University of Groningen website: <https://www.rug.nl/library/open-access/self-archiving-pure/taverne-amendment>.

### Take-down policy

If you believe that this document breaches copyright please contact us providing details, and we will remove access to the work immediately and investigate your claim.

*Downloaded from the University of Groningen/UMCG research database (Pure): <http://www.rug.nl/research/portal>. For technical reasons the number of authors shown on this cover page is limited to 10 maximum.*

**Trefwoorden**

Gebiedsontzegging  
Verwijderbevel  
Openbare orde  
Verstoring van de openbare orde  
Particuliere beveiliging

**Domein**

Burger bestuur, Openbare orde en Veiligheid

**Subdomein**

APV

**JG-nummer**

11.0046

**Kern**

Een overtreding van de Wet op de particuliere beveiligingsorganisaties en recherchebureaus is geen verstoring van de openbare orde en kan dus niet leiden tot een gebiedsontzegging.

**Instantie**

Voorzieningenrechter Rechtbank Alkmaar, 11/1001 GEMWT

**Datum**

28 april 2011

**Partijen**

Verzoeker tegen de burgemeester van de gemeente Den Helder

**Wet en artikelen**

Wet op de particuliere beveiligingsorganisaties en recherchebureaus  
APV Den Helder

**Samenvatting**

De burgemeester van de gemeente Den Helder (hierna: burgemeester) legt verzoeker op grond van de Algemene Plaatselijke Verordening Den Helder (hierna: APV) een gebiedsontzegging op. Het is voor verzoeker voor de duur van een maand verboden om zich in het uitgaansgebied in het centrum van Den Helder en Willemsoord te bevinden. Verzoeker maakt bezwaar tegen dit besluit en verzoekt om een voorlopige voorziening.

De APV bepaalt dat degene die in een door de burgemeester aangewezen gebied, in een aaneengesloten periode van ten hoogste zes maanden ten minste drie ordeverstoring gedragingen heeft begaan en/of gedurende die periode twee verblijfsontzeggingen heeft gekregen, verplicht is zich terstond uit dat gebied te verwijderen en zich gedurende een door de burgemeester bepaald tijdvak van tussen de 48 uur en vier weken en tussen de genoemde tijden, niet in dat gebied te bevinden nadat de burgemeester hem een daartoe strekkend bevel heeft gegeven. De APV verstaat onder ordeverstoring feiten of feiten die (ernstige vrees voor) verstoring van de openbare orde kunnen veroorzaken: het aantreffen, gebruik en handel in drugs; bedreiging met geweld; eenvoudige/zware mishandeling, openlijke geweldpleging en het aantreffen/gebruik wapen.

De burgemeester stelt dat hij verzoeker een gebiedsontzegging heeft opgelegd omdat verzoeker gedurende een periode van zes maanden meer dan drie ordeverstoring gedragingen heeft begaan. Verzoeker heeft in de afgelopen periode diverse malen als beveiligiger in de horeca in het gewerkt terwijl hij niet beschikte over de juiste op grond van de Wet op de particuliere beveiligingsorganisaties en recherchebureaus (Wpbr) benodigde beveiligingspas.

De voorzieningenrechter onderzoekt vervolgens de definitie van het begrip ‘verstoring van de openbare orde’. Een verstoring van de openbare orde wordt in de APV onder meer aangenomen bij het aantreffen, het gebruik en de handel in drugs, bij bedreiging met geweld, bij eenvoudige of zware mishandeling, bij openlijke geweldpleging en bij het aantreffen of gebruik van een wapen. Vaststaat dat hiervan geen sprake is. Het begrip ‘ordeverstoring gedraging’ is in de APV verder niet uitgewerkt. Dit betekent dat bij de beantwoording van de vraag of sprake is van verstoring van de openbare orde, het normale spraakgebruik bepalend is, met inachtneming van de specifieke omstandigheden van het geval. Wil van een dergelijke verstoring kunnen worden gesproken, dan is het niet nodig dat wanordelijkheden onder het publiek zijn teweeggebracht, maar wel zal het moeten gaan om een verstoring van enige betekenis van de normale gang van zaken in of aan de openbare ruimte. De voorzieningenrechter is bovendien van oordeel dat de APV volgt dat er sprake dient te zijn van een verstoring waartegen onmiddellijk optreden vereist is. De APV vermeldt immers dat degene die de ordeverstoring heeft begaan, verplicht is zich terstond uit het desbetreffende gebied te verwijderen, waarna het gebiedsverbod wordt opgelegd.

Naar het voorlopig oordeel van de voorzieningenrechter kunnen de door de burgemeester gestelde feiten de opgelegde gebiedsontzegging niet dragen. De burgemeester heeft onvoldoende aannemelijk gemaakt dat op de dagen waarop verzoeker beveiligingswerkzaamheden heeft verricht, sprake is geweest van een verstoring van de openbare orde als hiervoor bedoeld. Dat verzoeker willens en wetens in strijd met de wet beveiligingswerkzaamheden zou hebben verricht in Den Helder, is daartoe onvoldoende. Niet is gebleken dat dit tot een verstoring van enige betekenis van de normale gang van zaken in de onderhavige gebieden heeft geleid. Dat de werkzaamheden raken aan de veiligheid van het uitgaansgebied, maakt dit niet anders. De burgemeester heeft ter zitting weliswaar aangevoerd dat het gezag van de politie wordt ondermijnd indien moet worden samengewerkt met iemand die als onbetrouwbaar wordt gekwalificeerd en dat hierdoor een vrijwel onwerkbare situatie ontstaat met alle risico’s voor de openbare orde van dien, doch verweerder heeft deze stelling op geen enkele manier met concrete voorbeelden kunnen onderbouwen.

De voorzieningenrechter wijst het verzoek om voorlopige voorziening toe en schorst het besluit van de burgemeester.

*Noot:*

### **Gebiedsontzegging en de betekenis van het begrip openbare orde**

De burgemeester van Den Helder legt op grond van de APV een man een gebiedsontzegging op. De man heeft volgens de burgemeester de openbare orde verstoord door te werken als particuliere beveiligiger zonder te beschikken over de wettelijk vereiste beveiligingspas. De voorzieningenrechter schorst het besluit van de burgemeester: er zou geen sprake zijn van een verstoring van de openbare orde die vereist is voor het opleggen van de gebiedsontzegging (zie over gebiedsontzeggingen J.G Brouwer & A.E Schilder, ‘Gebiedsontzeggingen in het systeem van het openbare-orderecht’, *Jurisprudentie Bestuursrecht plus*, Den Haag: SDU 2007; A. Littooi, ‘Langdurige gebiedsontzeggingen: nieuw instrument tegen drugsoverlast’, *Gst.* 2003-37).

### **1. Normale gang van zaken**

In onderliggende zaak gaat het om de uitleg van het begrip verstoring van de openbare orde. Dat is een lastige juridische klus. De APV van Den Helder lijkt hulp te bieden, aangezien daarin enkele voorbeelden van openbare-ordeverstoringen opgesomd zijn: het aantreffen, gebruik en handel in drugs, bedreiging met geweld, eenvoudige of zware mishandeling, openlijke geweldpleging en het aantreffen of gebruik van een wapen. Het werken als particuliere beveiliging zonder de verplichte beveiligingspas staat niet in dit lijstje. De burgemeester stelt dat dit desalniettemin te kenmerken is als verstoring van de openbare orde: er is hier namelijk sprake van een overtreding van een de rechtsorde (namelijk een overtreding van de Wpbr). Hij stelt daarbij dat het illegaal werken als beveiliging de veiligheid van de gemeente raakt. De voorzieningenrechter hanteert een andere definitie van het begrip verstoring van de openbare orde dan de burgemeester. Hij sluit aan bij een strafrechtelijk arrest van de Hoge Raad uit 2007. De cassatierechter stelt dat de vraag of sprake is van een verstoring van de openbare orde moet worden beantwoord ‘aan de hand van het normale spraakgebruik, met inachtneming van de specifieke omstandigheden van het geval. Wil van een dergelijke verstoring kunnen worden gesproken, dan zal het moeten gaan om een verstoring van enige betekenis van de normale gang van zaken in of aan de desbetreffende openbare ruimte’ (Hoge Raad 30 januari 2007, *LJN*: AZ2104; zie de noot van J.G. Brouwer & A.E. Schilder in *AB* 2007, 131 voor een kritische bespreking). Het illegaal werken als beveiliging is volgens de voorzieningenrechter niet te kenmerken als een verstoring van enige betekenis van de normale gang van zaken in de gebieden in Den Helder en daarom geen verstoring van de openbare orde.

### **2. Verstoring van de rechtsorde**

Voor de opvatting dat een verstoring van de rechtsorde te kenmerken is als verstoring van de openbare orde is in Afdelingsjurisprudentie wel steun te vinden. De Afdeling acht het bijvoorbeeld rechtmatig dat de burgemeester van Rotterdam een exploitatievergunning intrekt omdat in een Chinees restaurant activiteiten plaatsvinden die een gevaar zijn voor de openbare orde. In het restaurant zijn namelijk meerdere malen personen aangetroffen die in de keuken werkten maar niet over een geldige verblijfstitel beschikten. Dat is een overtreding van de Wet arbeid vreemdelingen (WAV) en dus een verstoring van de openbare orde (zie *ABRvS* 4 februari 2007, *AB* 2007, 135 m. nt. F.R. Vermeer). Een overtreding van een de rechtsorde is dus een verstoring van de openbare orde, zo lijkt de Afdeling te stellen. In latere uitspraken wordt deze lijn bevestigd (zie bijvoorbeeld *ABRvS* 1 augustus 2007, *AB* 2008, 27 m. nt. J.G. Brouwer & F.R. Vermeer; *ABRvS* 11 juni 2008, *AB* 2008, 314 m. nt. F.R. Vermeer).

### **3. Kritiek op ruime definitie**

In de literatuur is kritiek geleverd op deze ruime definitie. Vermeer is van mening dat de ‘openbare orde niet wordt geschonden door een Chinese keukenhulp die in de keuken groente voor de Foeh Yong Hai staat te snijden, zonder dat hij beschikt over een geldige tewerkstellingsvergunning ingevolge art. 2 WAV. Van overlast is geen sprake’. Vermeer vervolgt: ‘In feite wordt die bevoegdheid dan vervormd tot een algemene wettelijke basis voor (indirect) optreden tegen overtredingen van tal van bijzondere wetten (wetgeving op het gebied van sociale zekerheid, belastingen, arbeidsomstandigheden, ruimtelijke ordening, noem maar op) waartegen ook actie kan worden ondernomen op grond van die wetten zelf (...) De burgemeester als superhandhaver van regelgeving onder het mom van verstoring van de openbare orde. Dat lijkt mij in hoge mate ongewenst’ (zie de noot bij *ABRvS* 4 februari 2007, *AB* 2007, 135). Ook in onderliggende zaak lijkt de burgemeester zich op te stellen als superhandhaver (in dit geval handhaving van de Wpbr).

#### 4. Uitstralend effect

De kritiek op de Afdelingsdefinitie van verstoring van de openbare orde als verstoring van de rechtsorde is terecht. Om van een verstoring van de openbare orde te spreken is namelijk een uitstralend effect van de ordeverstorende handeling op de openbare ruimte noodzakelijk. De ordeverstoring dient gepaard te gaan met onrechtmatige overlast/hinder of gevaar. In de onderliggende zaak was de onrechtmatige hinder of gevaar niet aanwezig: het illegaal werken als beveiliging is op zichzelf niet hinderlijk of gevaarlijk (zie omtrent de definitie van het begrip openbare orde ook J.G. Brouwer en S.M. Wolfert, 'Openbare orde verstorende twaalfminners', *Ars Aequi*, april 2011).

#### 5. Belgische materiele en morele openbare orde

Een blik over de grenzen maakt duidelijk dat ook in België sprake moet zijn van een uitstralend effect om te kunnen spreken van een verstoring van de openbare orde, die optreden van de burgemeester rechtvaardigt. Bij onze zuiderburen onderscheidt men de materiële openbare orde van de morele openbare orde. Tot de gemeentelijke bevoegdheid behoren in beginsel enkel verstoringen van de materiële openbare orde en niet de morele orde. De materiële openbare orde heeft betrekking op de openbare rust, de openbare veiligheid en de gezondheid. Nachtlawaai, wild parkeren en vandalisme zijn voorbeelden van verstoringen van de materiële openbare orde. De morele openbare orde heeft bijvoorbeeld betrekking op het behoud van de landschapesthetiek en het tegengaan van spijbelen. Brabants stelt dat een verstoring van de materiële openbare orde zich van een verstoring van de morele openbare orde onderscheidt door de 'veruitwendiging'. Er is met andere woorden in het geval van een materiële ordeverstoring 'geen verstoring van ideeën of gevoelens over goed en kwaad maar een zichtbare verstoring van de orde' (zie hieromtrent onder meer S. Brabants, 'Geen gemeentelijke politiebevoegdheid voor de morele openbare orde, ook niet na de invoering van het begrip openbare overlast', *Tijdschrift Voor Gemeenterecht* 2010, nr. 3).

Een kort zijspprongetje: in België is het opleggen van een straatverbod omstreden. Anders dan in Nederland wordt een gebiedsontzegging als strafsanctie (in België ook wel administratieve sanctie) en niet als herstelsanctie gezien. De burgemeester is op grond van de Nieuwe Gemeentewet niet bevoegd om deze strafsanctie op te leggen (zie hieromtrent bijvoorbeeld F. Goossens & S. Pleysier, 'Het Antwerpse straatverbod: hoe ook Shakespeare zich wel eens kan vergissen', *Vigiles* 2005, nr. 3, p. 69-74). In Nederland wordt een gebiedsontzegging niet als *criminal charge* als bedoeld in art. 6 EVRM gezien (zie bijvoorbeeld de in dit nummer van *Jurisprudentie voor Gemeenten* opgenomen uitspraak van de Afdeling: ABRvS 4 mei 2011, LJN: BQ3446, m. nt. M. Vols).

#### 6. Conclusie

Om van een verstoring van de openbare orde te kunnen spreken is het nodig dat de ordeverstorende handeling een uitstralend effect heeft op de openbare ruimte. Dit effect bestaat uit onrechtmatige hinder of gevaar. Het enkele overtreden van een wettelijke bepaling is onvoldoende om van een verstoring van de openbare orde te kunnen spreken.

Nu de betekenis van het begrip verstoring van de openbare orde verduidelijkt is, is het interessant of de voorbeelden van openbare-ordeverstoringen uit de APV van Den Helder wel als zodanig te typeren zijn. Bedreiging met geweld heeft evenals eenvoudige of zware mishandeling, openlijke geweldpleging en het gebruik van een wapen een uitstralend effect op de openbare ruimte. Het is wel de vraag of het aantreffen en gebruik van drugs altijd onrechtmatige hinder of gevaar voor de omgeving veroorzaken. Zijn deze gedragingen wel te kenmerken zijn als verstoringen van de openbare orde? In België is de heersende opvatting dat drugsgebruik op zichzelf betrekking heeft op de morele openbare orde en dat

gemeentelijke overheden daarom niet kunnen optreden (zie ook Rechtbank Roermond 18 februari 2009, *LJN*: BH3327; *JG* 09.0031 m. nt. M. Vols).

Michel Vols, [m.vols@rug.nl](mailto:m.vols@rug.nl)

**Vindplaats**

LJN-nr. BQ3105

Zie ook [www.openbareorderecht.nl](http://www.openbareorderecht.nl) en [www.openbareorde.nl](http://www.openbareorde.nl)